

dr. Sántha György

„UTAZÁS A DIGITÁLIS ÁLLAM KÖRÜL” E-KÖZIGAZGATÁSI ÚTI BESZÁMOLÓ AZ ELMŰLT 10 ÉVRŐL¹

Ebben az írásban az információs forradalomba lassanként átnavigáló magyar közigazgatás elmúlt évtizedben megtett útjára tekintek vissza, amelynek egyik apropóját a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) fennállásának 10. évfordulója adja.² A másik szempontból egy efféle „úti beszámoló” azért is aktuális lehet, mert a 2014-ben felállított Államreform Bizottság³ fél évvel ezelőtt hozzászólott a hazai eljárásjogi szabályozás átfogó megreformálásához. Utóbbi – más kódexek mellett – a Ket.-et is érinti,⁴ továbbá nyilvánvaló módon kell, hogy foglalkozzon az elektronikus ügyintézés szabályozásának újragondolásával, ezáltal az elektronikus közigazgatás és a digitális állam kérdéseivel.

A címben elrejtett hajós hasonlat persze nem lenne teljes, ha írásomban nem foglalkoznék azzal a kérdéssel, hogy a közel egy évtizednyi utazás során végül hová is sikerült megérkezni, továbbá ha a hajóorrból állva⁵ nem vetnék pillantást a távolabbi horizontra is.

Mindenekelőtt azt fontos leszögezni, hogy ez az utazás tartott olyan hosszú ideig, hogy eközben a társadalmi és gazdasági környezet körülöttünk lényegesen megváltozzon. Az út a „boldog békeidőkben” kezdődött, most pedig remélhetőleg már túl vagyunk a század első nagy gazdasági válságán, amelyre az európai országok nagy hányada az államok gazdasági szerepvállalásának megerősítését és a közigazgatás hatékonyságának növelését fogalmazta meg válaszként. Másfelől, a fejlett világ a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt helyezett az infokommunikáció és digitális technológiák adta lehetőségek kiaknázására, valamint a kutatás-technológiai és innovációs célú állami kiadások növelésére. Európai uniós szinten ugyancsak jelentős változást jelent a Digitális Egységes Piac kialakításának célként való megfogalmazása.⁶

1 A tanulmány először az Új Magyar Közigazgatás 2015/3. számában jelent meg.

2 E jeles alkalomból az Ereky István Közjogi Kutatóközpont szervezésében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán 2015. március 5-6. között kétnapos nemzetközi konferencia zajlott „A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében” címmel.

3 Ld. az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozatot.

4 Ahogyan az 2015. március 6-án a „A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében” c. konferencián is elhangzott, az Igazságügyi Minisztérium a Ket.-et felváltó Általános Közigazgatási Rendtartás (ÁKR) koncepcióján dolgozik.

5 A szerző a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testületének tagjaként viszonylag közelről követi az e-közigazgatással kapcsolatos kormányzati döntés-előkészítő folyamatokat.

6 Ld. az Európai Bizottság Digitális Agenda 2020 elnevezésű kezdeményezését, melynek első pillére a Digitális Egységes Piac (forrás: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/our-goals/pillar-i-digital-single-market>).

2005 és 2015 között nagy valószínűséggel a magyar közigazgatásban sem csupán annyi történt, hogy egyes igazgatási eljárások elektronikus támogatást kaptak, ugyanis egyre jobban látható módon az állam működésének egésze is megváltozott. A technológia ma már nem csak kívülről támogatja a kialakított eljárásokat, hanem egyre inkább immanens kerete azoknak, amelyben tehát a régebb óta bejáratott folyamatokat sok esetben egészen másként kell újradefiniálni. Számomra az az egyik nagy kérdés, hogy a hazai közigazgatási elit és a politikai döntéshozók mikor jutnak hasonló felismerésekre, és még inkább az, hogy a teljes államreform folyamatot mikor illesztik bele az új digitális keretekbe.

ÁTLÉPÉS EGY DIGITÁLIS KORSZAKBA

Az igazgatás rendeltetése, hogy a mindenkori hatalomgyakorló – azaz szuverén – akaratának érvényt szerezzen. Létezése egyidős a szuverénnel. Az igazgatás az államiság keretei között már évezredekkel ezelőtt is a közösség igazgatásaként – közigazgatásként – jelent meg, míg az államszervezetten túli igazgatást magánigazgatásként vagy az egyházügyek igazgatásaként írhattuk le egészen a legutóbbi századokig.

Napjainkban a közigazgatás a kormányzati tevékenység egyik aspektusa, amelyet ott és akkortól kezdve tekinthetünk létezőnek, amikor működésbe lépnek az olyan politikai rendszerek, melyek a döntéshozók által meghatározott célokat teljesítését kísérlik meg elérni.⁷ Modern értelemben vett kormányzásról és közigazgatásról így a parlamentáris rendszerek létrejötte óta beszélhetünk, amely folytán mai formájában ismert közigazgatásunk is az csupán az elmúlt 200 évben fejlődött ki.⁸ A közigazgatás a napjainkig erősen joghoz kötött, így a mai kor modern közigazgatása lényegében a jogállamok *administratio*-jaként jelent meg egészen az ezredfordulóig.⁹

A magyar közigazgatást először rendszerező Magyar Zoltán a közigazgatást az állam feladatai, az ezek ellátására létrehozott szervezetrendszer, továbbá az e szervezeteken belüli eljárások és az azokat mozgató személyi apparátus felől közelítette meg.¹⁰ Ezzel a módszerrel szinte valamennyi kor közigazgatása leírható és összehasonlítható.

A II. világháború előtt még nem tulajdonítottak ennek nagy jelentőséget, azonban a Magyar féle közigazgatási modellt mindenképpen ki kell egészíteni egy ötödik elemmel: a technológiával, amely alapvetően határozza meg mind a közigazgatás külső megjelenését, mind annak belső működését. A közigazgatás kapcsán a technológia jelentősége az információ megosztásában határozandó meg, amely vonatkozásban évezredek óta ki-

7 Heady Ferrel: *Public administration – a comparative perspective* (Public administration as a field of study), New York, Marcel Dekker Inc., 2001., 1. o.

8 Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet, *Iustum Aequum Salutare*, V. évf. 2009/3., 69. o.

9 Ugyanott.

10 Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

emelt jelentősége van az írásbeliségnek. Az információ – és e tekintetben a szuverén akarata – évezredekig „az írásból” volt megismerhető. „Az írás” (parancs, rendelet, törvény, kinyilatkoztatás, stb.) technológiai megalapozottsága – az információk rögzítése, megosztása és megőrzése – koronként és társadalmanként mindig is nagyon jellemző volt. (Gondoljunk csak a babiloni ékírásos agyagtáblákra, az egyiptomi papirusztekercsekre, a honfoglaló magyarok rováspálcáira, a középkori Európa pergamen kódexekre, végül a napjainkig népszerű nyomtatott papírra.)

A papír alapú technológia kultúránkat formáló eredménye a papírt előállító hivatalra épülő bürokrácia fogalom és az olyan kifejezések beépülése nyelvünkbe, mint a „papírmunka”, a „papírhegyek” vagy a „lepapírozás”. Az igazgatás és a mindennapi ügyintézés technológiai meghatározottságának fontosságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy e szavak megalkotásakor is nagyobb hangsúlyt kapott az információt hordozó papír, mint maga az információs tartalom.

Napjainkban egy olyan lényeges technológiai váltás – az ötödik „technikai forradalom” – tanúi lehetünk,¹¹ amelyre egyfelől eddig csak százévente került sor, másfelől már most tudható, hogy az új technológiának nagyobb kultúraformáló hatása lesz, mint az valaha is tapasztalható volt. Az új – digitális – technológia lényegesen eltér a korábbiaktól, mivel a múlt évezred végétől az információk rögzítése immár nem kizárólag mechanikusan – karcolással vagy festékanyag felvitelével – hanem mindinkább elektronikusan történik.

Meglepő módon az új írásmódnak több köze van a számokhoz, mint a betűkhöz, mivel a digitális technológia lényege, hogy (bináris) számsorokat használunk az információk beviteléhez, rögzítéséhez, feldolgozáshoz, továbbításához és megjelenítéshez. A „digitális” kifejezés a latin *digitus* szóból ered, amely ujjat jelent, és amellyel a legegyszerűbb számításokat kézenfekvő módon ma is végezzük (legalább is óvodás korban mindenképp). Emellett az angol nyelv *digit* gombként hivatkozik az elektronikus eszközökön azokra a billentyűkre, amelyek segítségével egyetlen ujjérintésre számokat lehet bevinni a készülékbe.¹²

A digitális technológia legnagyobb felhasználási területe a számítástechnika, illetőleg a tágabb értelmű info-kommunikációs (IKT) iparág, melynek robbanásszerű fejlődésével ma már bármilyen szöveges, audiovizuális információ bináris (1 vagy 0 értékű) számokká konvertálható. Ráadásul a bennünket körülvevő világról így leképezett információk a bolygót már ma is behálózó optikai vezetékeken keresztül fénysebességgel továbbíthatók egyik helyről a másikra, a folyamatosan megújuló gyártási technológiáknak köszönhetően pedig az információk gyakorlatilag korlátok nélkül rögzíthetők a gomba módon szaporodó (pl. felhő) adatközpontokban.

11 Hajnal György - KIRÁLY András: Technológia és közigazgatás, In: E-közzszolgáltatfejlesztés – elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek, szerk. Nemeslaki András, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014., 38. o.

12 Komenczi Bertalan: Információ és társadalom, Eszterházy Károly Főiskola, médiainformatikai kiadványok, Eger, 2011., 60. o.

A bennünket már egyébként is körülvevő elektronikus eszközök napjainkban fokozatosan intelligenssé válnak, amennyiben – a digitális technológia és a világháló segítségével – képessé válnak az egymással való kommunikációra, akár közvetlen emberi beavatkozások nélkül is. Ebben az új, folyamatosan kiterjeszkedő technológiai környezetben a gazdaság elkerülhetetlen módon alakul át tudás- vagy információalapú gazdasággá, míg társadalmunk információs társadalommá.

Az új információs technológia mostanra az élet minden területét áthattotta. Ezeknek a rendszerek és technológiák közötti kölcsönhatásoknak a legfőbb ismertetőjegye az „e” betű, amely az egyes szavak elé toldott előtagként adott rendszer elektronizált vagy digitális mivoltára utal (pl. e-gazdaság, e-kereskedelem, e-tanulás).

KORAI KORMÁNYZATI VÁLASZOK AZ INFORMÁCIÓSTECHNOLÓGIAI KIHÍVÁSOKRA

A tudás alapú gazdaság és az információs társadalom természetes velejárója a digitális állam létrejötte, minthogy az állam egyfajta *unitas multiplex*, azaz a sokféleség egysége – számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódása.¹³ Az állam a bonyolult és összetett jelenségek között teremt rendet, melynek során természetesen kerül kölcsönhatásba az új technológiai alapokon működő gazdasági és társadalmi alrendszerekkel, e kölcsönhatások eredményeként pedig maga is feltartóztathatatlanul átalakul.

Ezeknek a változásoknak egyik első jeleként az 1990-es évek második felében világszerte elterjedt az *e-government* (e-kormányzat, e-közigazgatás) kifejezés, mely ugyanakkor látható módon egyike azoknak a fogalmaknak, amelyekben Magyarországon a mai napig nincs közmegegyezés.

A fogalom-meghatározással kapcsolatban az első problémát mindjárt az angol *government* kifejezés magyar fordítása jelenti, amely csak tükörfordításban jelent kormányzatot. A *government* szó az angolszász jogrendszerekben valójában a közhatalom gyakorlásában résztvevő valamennyi állami szervre vonatkoztatandó – és pedig függetlenül attól, hogy azok a mindenkori Kormány irányítása alatt állnak-e a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében. Ilyen módon a *government* fogalom a hagyományos törvényhozó és a bírói hatalmi ágak körébe tartozó szervezetekre is alkalmazandó. Ebből következik, hogy az angol *electric government* (*e-government*) kifejezést is a közhatalom gyakorlásában résztvevő valamennyi állami szervre vonatkoztatnunk kell. Ez az oka annak, hogy Magyarországon több szerző is következetesen – a kormányzathoz képest tágabban értelmezhető – „e-közigazgatás”-ra fordítja az *e-government* kifejezést.¹⁴ Utób-

¹³ Takács Péter: Államtan – fejezetek az állam általános elmélete köréből, Bp. BCE KTK egyetemi jegyzet, 2010., 17. o.

¹⁴ Ld. Csáki Gyula Balázs: Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései. Budapest, HVG ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 2010., illetve Kárpáti Orsolya: Gondolatok az elektronikus közigazgatásról. Az állam és jog alapvető értékei I. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 185.

bival kapcsolatban jegyezzük meg, hogy még a tágan értelmezett köz-igazgatás fogalom sem jelent optimális megoldást a *government* kifejezés eredeti értelmének visszatükrözésére, hiszen pl. az igazságügyi igazgatás kiterjesztő értelemben sem tekinthető a közigazgatás részének. A helyes megoldás talán az „e-állam” – illetőleg az önkormányzás autonóm jogával rendelkező szerveket is magába foglaló – „e-közfűzűra” kifejezés használata lenne, ezzel azonban azért nem foglalkozunk, mert napjainkra Magyarországon az e-közigazgatás kifejezés általánosan elterjedtnek mondható.

A fentiekbűl következűen, a magam részűrűl tehát azokkal a szerzűkkel¹⁵ őrtek egyet, akik szerint kevésbé fontos az „e-kormányzat” és az „e-közigazgatás” fogalmak elhatárolása. Ehelyett inkább a digitális korszak államárűl, az információs társadalom közigazgatásárűl, illetűleg a 21. század újfajta igazgatási módszereirűl és infokommunikációs technológiárűl cűlszerű beszűlni, melyet összefoglalóan valóban akár *e-közigazgatás*nak is nevezhetűnk egy átmeneti periódusban.¹⁶

Meggyűződűsem, hogy nem különbűztethetű meg egymástűl külön „közigazgatás” és „e-közigazgatás” fogalom, mivel a kettű egy és ugyanaz: a 21. század digitális államának új technológiai alapokon felűpűlű közigazgatása. Közigazgatásunk tehát már ma is infokommunikációs technológiai alapokon őrűl fel, amelyben a digitális technológia már nem csak egyszerű *eszkűze* a közigazgatásnak, hanem a mindennapos működűs egyre inkább megszokottá válű *kerete*. Ma már természetűs, hogy a határozatok és a jegyzűkűnyvek szűvegszerkesztű informatikai alkalmazásokkal készülnek el, majd elektronikus dokumentumként tárolűdnak vagy cserelűdnak ki a különbűzű címzettek között. Ebbűl is következűen, álláspontom szerint az a leghelyesebb megközelítés, ha az angolszász *e-government* fogalom alatt a továbbiakban a digitális állam közigazgatását (az e-közigazgatást) őrűjük.

A különbűféle nemzetközűi¹⁷ fogalmi megközelítűsekre jellemzű, hogy az e-közigazgatást nem annyira államszervezeti, mint inkább technológiai és szolgáltatásnyűjtási oldalrűl közelítűk meg, amelyben tehát kiemelt szerep jut az állam és az ügyfél közöttű kapcsolatok újradefiniálásának, ennek eredményeként pedig a folyamatos információs szolgáltatásnak és az elektronikus ügyintűzésűi lehetűsűgeket biztosításának.

15 Ld.: Ancsin Lászlű: Az e-közigazgatás. Új Magyar Közigazgatás, 5. őrű. 5. szám, 2012. május 37., továbbá Budai Balázs Benjáműn: Az e-közigazgatás elműlete. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. 43., Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás. Infokommunikáció és Jog, 2004. jűnius, 1. szám 5. Dűsa Imre – Polyák Gábor: Informatikai jogi kűzűkűnyv. Budapest, KJK-KERSZűV Kiadó, 2003, 246.

16 Ld.: Tűzsa István: Az elektronikus közigazgatás helyzete. Új Magyar Közigazgatás, 5. őrű. 2012. május, 5. szám, 2.

17 ENSZ: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf>, http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf, Világbank: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:6226295~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:702586~isCURL:Y,00.html>

Magyarországon a jogi rendszerezés kiindulópontjaként és előfeltételeként az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (Eat.) elfogadása azonosítható. Az Eat. lassan immár másfél évtizede megteremtette az elektronikus dokumentumok általános szabályozási környezetét, valamint bevezette és szabályozta az ún. elektronikus aláírás jogintézményét, amellyel a további fejlesztéseket és a jogi elismerést elősegítő jogszabályi környezetet ideje korán biztosította.

Ezt követően Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) vezetett be kulcsfontosságú szabályozást. A napjainkban immár tíz éves Ket. a megszületésekor – haladó módon – külön fejezetet szentelt az elektronikus ügyintézés szabályozásának, megrajzolva az ügyfélorientált és szolgáltató állam képét, valamint meghatározva az ügyfél és a hatóság közötti elektronikus kapcsolattartás szempontjából legfontosabb alapelveket. A korábbi Áe.-t¹⁸ felváltó új eljárási kódex immár általánosságban mondta ki, hogy törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi. A Ket. Elektronikus ügyintézésről szóló X. fejezete, valamint a Ket. felhatalmazása alapján – e fejezethez kapcsolódóan kiadott – végrehajtási rendeletek részletesen szabályozták az elektronikus ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartást.

A Ket. X. fejezete a hatályba lépése óta többször jelentősen átalakult, részben az elektronikus közigazgatás megvalósításának gyakorlati tapasztalatai, valamint – ezzel nagyrészt összefüggésben – a kormányzati e-közigazgatási modellek jelentős változásai eredményeként. A szabályozás azonban abban mindvégig következetes volt, hogy az elektronikus ügyintézés nem önálló eljárástípus, hanem a hatósági eljárás, a kapcsolattartás egy sajátos megvalósulási formája. A Ket. eredeti, 2005-ben hatályba lépett szövege szerint az elektronikus kapcsolattartás két fő formája a következő volt:

1. a kapcsolattartás legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással,
2. a kapcsolattartás a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (a továbbiakban: *Központi Rendszer*) keresztül, elektronikus aláírás nélkül, ügyfélkapun.

A tíz évvel ezelőtti közigazgatás vonakodva fogadta az új szabályozást, az egyes költségvetési szervek vezetői pedig folyamatos aggályokat fogalmaztak meg amiatt, hogy a magyar közigazgatás – szaktudás, valamint akkut forrás- és eszközhiány miatt – egyáltalán képes lesz-e a törvényben foglaltakat teljesíteni. (Pl. azt a Ket. szerinti adatbeszerzési követelményt, hogy „...az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell.”)

Nem meglepő módon a közigazgatási eljárási kódex sorozatos módosításai később a 2004-ben elért szabályozási eredményeket 2009-re teljesen elmosták.¹⁹ Az elektronikus ügyintézással, illetőleg az eljárások elektronikus

18 Ld. az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról.

19 A Ket. X. számú elektronikus ügyintézési fejezetét az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény helyezte hatályon kívül 2009. október 1-jével.

lefolytatásával kapcsolatos generális szabályok fokozatosan átszivárogtak a Ket.-ből – a polgári peres eljárásról szóló 1952. évi III. törvénybe (Pp.) és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénybe, vagy éppen a különféle ágazati jogszabályokba, amelyek így mind-mind külön szabályozták az „elektronikus kapcsolattartás”, az „elektronikus ügyintézés”, illetve az elektronikus „dokumentumtovábbítás” eseteit.

Ezt a folyamatot az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény kívánta megtörni, mely 2009. október 1-jével lépett hatályba, és amely a Ket.-ből egy külön törvénybe vitte ki az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályokat. Az Eksztv. az ágazati jogszabályokban addigra már elkülönítetten definiált ügyintézési mozzanatokat egységesen „elektronikus közszolgáltatás”-nak nevezte el. Utóbbi alatt a törvényben meghatározott szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer (a továbbiakban: központi rendszer) igénybevételével, elektronikus úton történő végzését értette.²⁰

Az Eksztv. ezzel az elektronikus közszolgáltatás fogalom megkerülhetetlen részévé tette a „központi elektronikus szolgáltató rendszert (továbbiakban: KR), amelyet az akkor Kopint Datorg Zrt.-nek nevezett 100%-ban állami tulajdonban lévő gazdasági társaság működtetett.

A 182/2007. (VII. 10.) Korm. rendelet értelmében a KR az alábbi elemekből állt:

- az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatból (EKG), amely mintegy 2500 optikai kábelon összekötött végponttal az elektronikus ügyintézés és szolgáltatásnyújtás alpinfrastruktúrája lett;
- a Kormányzati Portálból (magyarorszag.hu), amely a közérdekű szolgáltatások bárki számára hozzáférhető elektronikus felületként, továbbá általános tájékoztatási céllal jött létre;
- a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központból (KÜK), amely közigazgatási ügyekben volt hivatott eligazítást nyújtani magyar és külföldi ügyfeleknek egyaránt;
- az elektronikus Ügyfélkapuból, amely az azonosítást igénylő közigazgatási, hatósági ügyek intézését, és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások elektronikus elérését biztosította a magyarorszag.hu-ról;
- a hivatali kapuból, amelynek lényege az lett volna, hogy a beregisztált szervek elektronikus formában is hitelesen tudják fogadni és továbbítani a hivatalok elektronikus üzeneteit.

A 2007 és 2013 között az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) keretében elérhető európai uniós támogatásoknak 2010-ig szinte teljes egésze a KR-rel kapcsolatos fejlesztésekre lett felhasználva, melynek eredményeként az ezredfordulót követő évtized végére egy teljesen centralizált e-ügyintézési modell jött létre Magyarországon. Mindennek stratégiai alapjait a 2003 végén elfogadott „e-Kormányzat 2005 Stratégia és Programterv” biztosította, amelyet a Medgyessy Kormány a 1126/2003. (XII. 12.)

²⁰ Ld. 2009. évi LX. törvény 3.§.

Korm. határozattal – a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) részeként fogadott el, és amely az alábbi három átfogó célt fogalmazta meg:

- ügyfélközpontú szolgáltatások kialakítása az állampolgárok és a vállalkozások számára, ezek között különösen az Európai Unió által meghatározott legfontosabb 20 közszolgáltatás²¹ elektronizálása;
- integrált és elosztott kormányzati szolgáltatások kialakítása (ld. KR), végül
- a közigazgatási hozzáértés és tudás szélesítése és mélyítése.²²

A Ket. mindeközben – különösen a 2009. október 1. és 2012. április 1. közötti időszakban – egy kiüresített, „torzó” jogszabállyá degradálódott, mivel a jogalkotó fokozatosan hatályon kívül helyezte az elektronikus ügyintézésre vonatkozó lényegesebb szabályozásait. Ilyen módon is a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény folyamatosan veszített jelentőségéből, és egyre kevésbé töltötte be mögöttes – szubszidiárius – szabályozó funkcióit.

A Ksztv. hatályba lépésével jelentős centralizálási folyamat indult meg, amely lényegében centralizálta az elektronikus ügyintézés azzal, hogy a törvény alapján az ügyfél és hatóság, valamint hatóság és hatóság közötti elektronikus kapcsolattartásnak a Központi Rendszer lett az egyetlen csatornája. Az akkori szabályozás célja kimondottan is az ágazati fejlesztések, az egyedi megoldások és szolgáltatások felszámolása, valamint az elektronikus ügyintézés központosítása volt.

A KR-modellen alapuló elektronikus közszolgáltató rendszer az egységesítés kétségtelen előnyei mellett ugyanakkor nagyfokú rugalmatlanságot is mutatott, és úgy tűnt, hogy gátjává válik a rohamosan fejlődő technikai lehetőségek kiaknázásának. Ez a tendencia ráadásul pont ellentétes volt az ügyfél elvárásokkal, hiszen – különösen a 2008 ősztől kibontakozó pénzügyi/gazdasági válság hatására – egyre egyértelműbbé vált a társadalom – ezen belül is elsősorban a költségekre mind érzékenyebb vállalkozások – igénye az olcsóbb és egyszerűbb állami szolgáltatások iránt. Ekkorra az is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy biztonsági, költséghatékonysági – sőt, adatvédelmi szempontból is – az integrált modellnél megfelelőbb lehet egy decentralizált megközelítés.

A centralizált „KR-modell” mind inkább kiütköző problémái miatt 2010-től kezdve új stratégiai irányvonal körvonalazódott. A 2010 májusában felálló Nemzeti Egység Kormányára már hivatali idejének első évében megfogalmazta, hogy – a korábbi évtized központosításának bizonyos előnyei mellett – a csupán a tájékoztatási funkciók és az ügyfélkapcsolatok elektronizálására, tehát a *front-office* funkciók fejlesztésére koncentrálva nem lehet hatékony, ügyfélbarát, egyablakos ügyintézés kialakítani.

A fenti felismerések vezettek el ahhoz, hogy Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsnál (NHIT) 2010-ben elkészült egy, az elektronikus ügyintézésről szóló szabályozási tervezet, amely a 2004-ben kimunkált Ket. beli megoldásokhoz képest jelentősen kitágította volna az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szabályozás tárgyi hatályát. A 2010-es törvénytervezet az „elektronikus ügyintézés” tekintetében az „állami és

21 Ld. COM(2000) 330 Final: Common List of Basic Public Services (CLBPS):

22 Forrás: <http://www.etudasportal.gov.hu/download/attachments/5734444/MITS.pdf>

önkormányzati elektronikus ügyintézés” biztosításával kapcsolatos minimális követelmények meghatározását emelte ki, amelyhez bevezette a *szabályozott ügyintézési szolgáltatások* (szeüsz) fogalmát.

A 2010-es tervezet az értelmező rendelkezések között az „elektronikus ügyintézés” fogalma alatt az ügyfél vagy az ügyintézészt biztosító szerv által megvalósított *elektronikus nyilatkozat* tételt értette, illetőleg azt, amikor az ügyintézészt biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézészt biztosító szerv *nem elektronikus nyilatkozatát elektronikus* nyilatkozattá alakítja át. Itt a tervezet a nagy eljárási kódexek felől közelítette meg az ügyintézészt, és az alábbi eljárások lefolytatása során végzett cselekményekre terjesztette volna ki a törvény tárgyi hatályát:

- a hatósági eljárás (Ket.),
- a polgári peres és nemperes eljárás (Pp.),
- a büntetőeljárás (Be.),
- a közérdekű panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás;
- a közjegyzői okiratok kiállítása, ha az nem más eljárás során történik;
- a kormányhivatalok ügyvitele, ha az nem más eljárás során történik.

A 2010-es e-ügyintézési tervezet – egy 2011 nyarán meghozott szakpolitikai döntés értelmében – végül nem önálló jogszabályként öltött testet, hanem a Ket. korábban kiüresített X. fejezetébe épült be. A Ket. esetében adottságként kezelendő tárgyi hatálybeli korlátok és fogalmi kötöttségek miatt 2011 őszén csak egy szabályozási kompromisszum tudott megszületni. A 2011. évi *Ket.-novella*²³ fontos eredménye ettől függetlenül, hogy a korábbi centralizált modellt megszüntette, továbbá a korábbi technológiai jellegű szabályozás helyett immár magának az eljárásnak a szabályozására fókuszált. A 2011. decemberi szabályozás céljai között kiemelendők különösen az alábbi alapelvszerű törvényi követelmények:

- rugalmasság, a szerv döntési kompetenciája a fejlesztések terén,
- az egyedi, ügyfélközpontú fejlesztések megengedettsége,
- a bevált piaci megoldások alkalmazása,
- az elektronikus eszközök használatának előtérbe helyezése, elsődlegessége,
- az ügyfél igényeinek, rendelkezési jogának minél teljesebb érvényesítése.

A Ket. 2011. év végi módosításával ismételt lehetőség nyílt generális elektronikus eljárási szabályok törvénybe illesztésére és ezzel a közigazgatás teljes körű elektronikus akadálymentesítésére. Az elektronikus ügyintézészel kapcsolatos törvényi szintű alapelveket jelenleg a Ket. 160.§-a tartalmazza,²⁴ amely kapcsán az alábbi e-ügyintézési alapelveket lehet kiemelni:

- *Költségtakarékosság és az elektronikus eszközök elsődlegessége*: ebből az alapelvből vezethető le például, hogy több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a

23 Ld.: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvényt.

24 A (3) és (4) bekezdést a Ket. 2012. évi módosítása illesztette be, részben az új átalakítási (konverziós) szolgáltatások, részben az összerendelési nyilvántartás működéséhez szükséges további, pontosító rendelkezések beépítésével.

hatékonyság szempontjai alapján választ, előnyben részesítve az elektronikus utat (Ket. 28/A. § (3) bek.), valamint az, hogy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a hatóság nem elektronikus kapcsolattartás esetén is jogosult az eljárást vagy annak eljárási cselekményeit elektronikus ügyintézés keretében lefolytatni (Ket. 160. § (2) bek. és 167/A. § (1) bek.).

- *Technológiasemlegesség:* az új szabályok – szakítva a korábbi gyakorlattal – nem egyetlen informatikai infrastruktúrát jelölnek ki és szabályoznak jogszabályban – sőt, a törvény elvi jelleggel fogalmazza meg, hogy az elektronikus ügyintézés szabályozásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések nem fogalmazhatnak meg olyan követelményt, amely valamely meghatározott műszaki megvalósítás (megoldás) alkalmazását teszi kötelezővé. A jogszabályok a műszaki megvalósítás módjától független követelményeket kell, hogy tartalmazzanak.
- *A hatóság döntési jogköre:* a szabályozás az ügyintézéssel kapcsolatos informatikai döntéseket részben magára a hatóságra telepíti. A jogszabályi kereteken belül és a rendelkezésére álló informatikai eszköztárat figyelembe véve hatóság határozza meg például, hogy (i) milyen körben tesz lehetővé elektronikus kapcsolattartást, (ii) a konkrét eljárási cselekménynél mely kapcsolattartási formát alkalmazza, (iii) saját belső működésében milyen körben alkalmaz elektronikus eszközöket (függetlenül attól, hogy az ügyféllel való elektronikus kapcsolattartás megengedett-e stb. Tanulva a korábbi modell hibáiból, a Ket. megújult szabályozása azt is célozza, hogy ne legyen megvalósíthatatlan jogszabályi rendelkezés: az egyes állami szereplőket ott ne kötelezze az állam e-ügyintézésre, ahol ismert, hogy a forráshiány miatt egyáltalán nem képes teljesíteni a jogszabályi előírásokat. Mindez természetesen azzal a jogkövetkezménnyel jár, hogy a szabályozás (különösen a végrehajtási rendeletek szintjén) számos olyan előírást, garanciális követelményt határoz meg, amelynek közvetlen címzettje a hatóság, és amely a hatóság döntési jogkörének gyakorlásához, informatikai fejlesztési irányai meghatározásához biztosít garanciális támpontokat.
- *Az ügyfél rendelkezési joga:* az elektronikus ügyintézés szabályozásának az az elsődleges célja, hogy az ügyfelek számára kedvező, jól használható eszközöket hozzon létre, és az ügyintézés minél inkább az ügyfelek igényei szerint történjen. Éppen ezért kiemelkedő jelentőségű, hogy az ügyfél minél teljesebben rendelkezhesen az eljárása, adatai felett, ideértve a kapcsolattartási módok szabad meghatározását. A rendelkezési jog általános kimondása mellett a 2011-es Ket.-novella számos új jogintézményt vezetett be, amelyek a rendelkezési jog kiteljesítését szolgálták: kiemelhető (i) az ügyfél elektronikus ügyintézési rendelkezése, (ii) az ügyfél időszaki értesítése az elektronikus ügyintézési cselekményekről, valamint (iii) az ügyfél adataiban bekövetkező változás átvezetése.

- *A piaci megoldások alkalmazásának támogatása:* a keretjellegű szabályozás, valamint az ún. „szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások” (szeüsz) jogintézményének és a kapcsolódó bejelentési-engedélyezési eljárásoknak a szabályozása lehetőséget nyújt arra, hogy a közigazgatás rugalmasan alkalmazzon a piac által kidolgozott, elfogadott megoldásokat, akár az ügyfél azonosítása, az elektronikus dokumentumok hitelesítése vagy kézbesítése terén. Természetesen ennek biztonsági és egyéb garanciális korlátait a törvény és a végrehajtási rendeletek tartalmazzák.

A Ket. szerinti megújult szabályozás tehát alapvetően keretjellegű: célja az ügyfél és a hatóság közötti elektronikus információcseré követelményeinek, garanciáinak szabályozása. Egyedi tartalommal mindig az ágazati jogszabály, valamint a hatóság vagy az állami, önkormányzati szerv tölti ki.

A 2012-re elvégzett, fentebb ismertetett jogi akadálymentesítés mellett nyilvánvaló tényként kell kezelnünk, hogy időközben az állam „magától is” átalált szép fokozatosan a digitális technológiai alapokra. A magam részéről nem tudok olyan közigazgatási szervről, ahol a napi működés nem elektronikus eszközökkel támogatott, ahol a napközben keletkező dokumentumokat nem tárolják el elektronikusan, illetőleg ahol nem használnak internetet. A munkahelyi infrastruktúra és a munkavégzés tárgyi eszközfeltétele elektronikusan meghatározott, a különféle nyilvántartások alapvetően elektronikusan léteznek, amelyek tekintetében jelenleg a legnagyobb kihívást – adattisztítást követően – a szabványos és rekonstruálható adatcserék megoldása jelenti (interoperabilitás). A szervezetek közötti információ- és dokumentumcsere főszabály szerint elektronikus, a hardveres és szoftver infrastruktúra pedig egyre inkább felhő alapon működik. A különböző szakrendszerek munkafelületei webes úton érhetők el, a közszolgálati alkalmazottak a kötelező továbbképzéseken *e-learning* keretrendszerekhez kapcsolódva vesznek részt. Ma már aligha definiálható olyan közigazgatás-fejlesztési projekt, amely ne tartalmazna infokommunikációs elemeket. Belátható, hogy közigazgatásunkkal nyilvánvaló módon megérkeztünk a digitális korszakba.

A nagy kérdés, hogy ez a folyamat mennyire tudatos? Az elmúlt évtizedekben megindult technológiai változások kétség kívül hatnak és még inkább hatni fognak a közigazgatás napi működésére és ezen keresztül a szolgáltatások minőségére. Ezzel együtt a kormányzati döntéshozatali folyamatokban – személyes véleményem szerint – alig érzékelhetők például a jelenleg érvényben lévő Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában kiemelt beavatkozási területként meghatározott Digitális Állam tudatos megvalósítására irányuló törekvések. Kérdés tehát, hogy akkor a digitális korszak magyar közigazgatásának – ezzel együtt az e-közigazgatásnak – itt és most mi is a stratégiai önképe?

A DIGITÁLIS KORSZAK KÖZIGAZGATÁSÁNAK STRATÉGIAI HELYZETÉRTÉKELESE ÉS ÖNKÉPE

Könnyen belátható, hogy a XXI. század közigazgatásának stratégiai jövőképe aligha rajzolható meg az aktuális helyzet pontos leírása nélkül. E tekintetben hasznos kiinduló alapnak bizonyulnak a Kormány által 2014. februárban elfogadott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS)²⁵ helyzetelemző részei, valamint az ún. Államreform II. dokumentum²⁶ stratégiai helyzetértékelései. Utóbbi a Kormány 2020-ig érvényes közigazgatás-fejlesztési elképzeléseit tartalmazza, e tekintetben a 2011-ben elfogadott – 2012-ben felülvizsgált – Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program folytatásaként értékelendő, amely 2014 óta a hatékony nemzeti közigazgatás mellett a szolgáltató állam megteremtését állítja középpontba.

A magam részéről az elmúlt években lezajlott államszervezeti és a területi közigazgatási reform fontos eredményeként értékelem, hogy a Kormány 2010 és 2014 között racionalizálta az addig burjánzó államigazgatási szervezetrendszer működését, mellyel egyidejűleg – az új és egységes arculatú kormányablakok rendszerének kialakításával – térben és időben közelebb vitte az emberekhez a közigazgatást. Emellett az elektronikus ügyintézési szolgáltatások mind szélesebb körű kialakítását és hozzáférését lehetővé tevő számos szervezeti, szabályozási, illetve infrastrukturális alapelem („építőkocka”) is létrejött.

- Lezárult – végéhez közeledik – a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (szeűsz) kialakítását célzó kormányzati informatikai fejlesztések első köre, melyek lényege, hogy az elektronikus úton nyújtott szolgáltatások a későbbiekben egy egységes logika mentén modulárisan – szabványos „LEGO” kockákhoz hasonlóan – felépíthetők.
- Az ügyfelek számára közvetlenül kevésbé tapasztalható, lényeges eredmény a mostanra mintegy 5500 intézményi végpontot összekapcsoló szélessávú nemzeti digitális infrastruktúrahálózat (Nemzeti Távközlési Gerinchálózat) felépítése 2011 és 2014 között.
- Bár az ágazati szabályozásoknak az általános elektronikus ügyintézési standardoknak való megfelelés szempontjából történő átvilágítása még mindig komoly feladat maradt, már látszanak az eredményei annak a széleskörű jogi akadálymentesítési munkának, amelyre építve valós lehetőséggé vált, hogy a közigazgatás végre ténylegesen is megkezdje az elszakadást a papíralapú és átláthatatlan állami bürokráciától.

25 A Nemzeti Infokommunikációs Stratégiáról (NIS) szóló 1069/2014. (II. 19.) Korm. határozat mellékleteként csatolt középtávú szakpolitikai stratégiai tervdokumentum 4+1 pillér mentén határozza meg a Kormány IKT területet érintő szakpolitikai és stratégiai fejlesztési elképzeléseit: (1) Digitális infrastruktúra, (2) Digitális kompetenciák, (3) Digitális gazdaság, (4) Digitális állam, illetve horizontális pillérként az e-befogadást, a kutatás-fejlesztés és innovációt, valamint a biztonság kérdését. A NIS a 2014-2020 közötti strukturális és kohéziós alap támogatások szakpolitikai megalapozásául szolgál, így a GINOP 3. prioritásának és KÖFOP alátámasztásának is tekinthető.

26 Ld. a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat melléklete.

Bár az elektronikus közigazgatás fejlesztése hangzatos célként a kormányzati stratégiai tervdokumentumokban a mai napig jelen van, a polgárok és a vállalkozások számára is kézzel fogható, jelentős léptékű változás az elmúlt években nem következett be a nyújtott szolgáltatások színvonalában. Nehéz leírni, de mindez annak ellenére történt, hogy 2007 és 2013 között Magyarország megközelítőleg 100 milliárd forintot fordíthatott elektronikus közigazgatási fejlesztésekre. Utólag úgy látszik, hogy ezek a beruházások a szinten tartáshoz elegendőek voltak, ugyanakkor valódi áttörést a működés alapvető jellemzőinek változatlansága miatt nem okozhattak.

Az Európai Unió által készített egyik legutolsó e-közigazgatási felmérés²⁷ rámutat, hogy Magyarországon 2013-ban a felnőtt lakosság mindössze 37%-a használt e-közigazgatási szolgáltatást legalább egyszer. Ez az arány 2012-ben még 42% volt. Tovább rontja a képet, hogy a Capgemini benchmark adatai szerint Magyarország 2013-ban minden fontos mutatóban – így a felhasználó-központúságban, az átláthatóságban, a határokon átvelő szolgáltatások nyújtásában – a legalacsonyabb szinten álló országok csoportjához, a rangsorok utolsó 4-5 országa közé tartozott. Az eredménytelenség okait az alábbiakban látom:

- *A hazai e-közigazgatás viszonylag gyenge szakmai megalapozottsága:* Magyarországon még mindig nagyon kevesen vannak azok, akik képesek egészében átlátni és teljesen megérteni az állami feladatellátó és szolgáltató rendszert, úgyszintén akik világos és érthető megoldási javaslatokat tudnak letenni a döntéshozók asztalára. Ez a meglehetősen szűk szakmai réteg az elmúlt években vagy egyáltalán nem képeződött le szervezetiileg az állami intézményrendszerben, vagy – alárendelt szerepének köszönhetően – csak korlátozott mértékben tudott hatást gyakorolni a közigazgatás-korszerűsítést és az államreform szakterületet érintő stratégiaalkotó és döntés-előkészítő folyamatokra. Itt kell utalnom a megfelelő (megfizethető) közigazgatási informatikai – fejlesztő és üzemeltető – szakemberek hiányára, ami a már létező rendszerek működtetésében, rendszeres megújításában és továbbfejlesztésében is problémaként jelentkezik, amely miatt az intézmények folyamatosan rá vannak utalva a külső szakmai és tanácsadó kapacitásokra.
- *Szemléletbeli problémák:* az elektronikus közigazgatás kialakítása egy nagyon komplex feladat, amely eddig leginkább azokban a fejlett gazdaságú országokban sikerült, ahol a feladatra való összpontosításról nem terelik el a figyelmet a napi intézményrendszeri működési zavarok (gyenge infrastruktúra, költségvetési problémák, szervezeti instabilitás stb.). Magyarországon az eddigi reformkísérletek az e-közigazgatásnak csak mindig egy-egy szeletére koncentráltak (stratégia-készítés, jogszabály-módosítási teendők, infrastruktúra-fejlesztések, egy-egy kiemelt szolgáltatástípus korszerűsítése), amelyek így nem álltak össze egészszé.

²⁷ Az európai e-közigazgatási szolgáltatásokról szóló Capgemini benchmark:

http://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/insight_report_20-05_final_for_ecv2.pdf

- A 2010 előtti államreform terület – erős new public management ideológiai hatások alatt – a nyújtható állami szolgáltatások fizikai, államháztartási kiterjedésbeli kérdéseire fókuszált (ld. „olcsó, kicsi állam” ideája). A közigazgatás modernizálása nem integratív folyamatként játszódtott le: nem kísérte gazdasági és társadalmi hatáselemzés, befektetés-megtérülés vizsgálat és szervezeti reform. Ugyancsak háttérbeszorultak a felvilágosítást és a használatot támogató kommunikációs programok.
- A 2010 utáni közigazgatási reform – az alkotmányozási folyamathoz is kapcsolódóan – még olyan fontos államszervezési kérdések köré összpontosult, mint az államigazgatási és önkormányzati igazgatási feladatkörök szétválasztása, a közigazgatás térszintjeinek egyértelmű meghatározása, a területi államigazgatás szervezeti integrációja és személyes ügyintézés (kormányablakok) rendszerének kialakítása. Ennek megfelelően a hangsúly a területi közigazgatás átszervezésén volt, a feladatellátás technológiai kerete és az e-közigazgatás témaköre sokszor háttérbe szorult. Emiatt is az intézményrendszeri döntéshozók fejében nem állhattak még össze az új e-közigazgatási szolgáltatási modell fontosabb elemei: az elfogadott jogszabálymódosítások (Ket., vhr.-ek), a hálózati infrastruktúrafejlesztések (NTG), az intézményrendszeri átszervezések (NISZ Zrt., KEKKH) és a kormányzati IKT-fejlesztések (EKOP-ÁROP projektek) közötti összefüggések.
- A *stratégiai koordináció hiánya*: a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS), valamint a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (Államreform II.) 2014. év eleji elfogadását követően – a 2014. évi országgyűlési választások után – a kormányzati struktúra átalakításakor nem lehetett kiemelt szempont az említett stratégiák koordinált végrehajtása. Ellenkező esetben a Kormány biztosan nem olyan formájában fogadta volna el a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletet (statútum rendelet), amely a kormányzati infokommunikációval kapcsolatos feladatokat három miniszteriális szerv (Miniszterelnökség, Belügyminisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium) között osztja meg. E többközpontúság nagymértékben megnehezíti egy olyan forgatókönyv kidolgozását, amely a közfeladat-ellátás és a közszolgáltatás-nyújtás tekintetében valamennyi szereplőre kiterjedően – az intézményrendszer teljes vertikumában – rögzítené a közép-, és hosszú távú célok eléréséhez rövidtávon teljesítendő szabályozási, finanszírozási, igazgatásszervezési, infrastruktúrafejlesztési, szakmai innovációs, képzési, szakmai felügyeleti és stratégiai koordinációs feladatokat. Addig is az állami intézmények – bizonyos határok között²⁸ – még önállóságot élvezhetnek saját IKT-rendszereik

²⁸ Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 8. pontja fontos koordinációs jogkört biztosít a belügyminiszter részére:

kialakítása és üzemeltetése tekintetében, és az is valószínűsíthető, hogy még egy jó ideig az ügyintézésben továbbra is párhuzamosan lesznek jelen a papíralapú és az elektronikus információhordozók, egyidejűleg a pazarlás és az erőforráshiány, valamint az egymással kommunikálni képtelen, szigetszerű rendszerek.

- *A tudatos erőforrás-gazdálkodás hiánya:* a gyenge stratégiai koordináció egyik következményeként a mai napig nincsenek olyan nyilvántartások és kimutatások, amelyek alapján számszerűsíthető lenne, hogy az állam mennyi – emberi, költségvetési és intézményi – erőforrást használ fel az infokommunikációs infrastruktúra- és szolgáltatórendszerek fenntartására, időközönkénti megújítására (értékcsökkenés) és továbbfejlesztésére.
 - A költségvetési szervek költségvetésében nem vagy nem egységes módon jelennek meg a kormányzati IKT-rendszerek működtetésével, rendszeres karbantartásával, megújításával és továbbfejlesztésével kapcsolatos előirányzatok. A kormányzati IKT-szolgáltató szerepkörébe helyezett NISZ Zrt. esetében a finanszírozási modell ugyancsak egyértelmű meghatározást igényelne.
 - Hiányoznak a pontos nyilvántartások az állami szervezetrendszer által használt eszközökről, a szoftveres alkalmazásokról, a licencjogokról és az állami adatvagyonról.
 - Az IKT-szolgáltatások kapcsán keletkezett bevételek köre és a felhasználás módja nem szabályozott, így azok nem áramolnak vissza a szolgáltatások fejlesztésébe – annak ellenére, hogy az IKT-eszközök értékcsökkenési ideje az átlagosnál jóval rövidebb.
 - Az e-közigazgatás erőforrásháttérének tisztázatlansága hiányában nagyon nehéz ma megmondani, hogy ténylegesen mennyibe kerül egy-egy ügy elintézése Magyarországon a hagyományos, a részben elektronizált, illetőleg a teljesen elektronizált szolgáltató rendszerekben. Megfelelő mutatók hiányában ugyancsak nehéz a döntéshozók számára pontosan alátámasztani, hogy egy-egy változtatás milyen mértékben eredményezhet adminisztratív tehersökkenést ügyfél-, illetőleg állami szolgáltatórendszer oldalon.
- *Kényszerek a fejlesztési eszközök megválasztásában:* ugyancsak az e-közigazgatási feladatok finanszírozásával összefüggő probléma, hogy az elmúlt években az állami IKT-fejlesztések döntő részét csak európai uniós támogatásokból (ÚSZT EKOP és ÁROP projektekből) lehetett megvalósítani, mivel a pénzügyi kormányzat más módon nem biztosított forrásokat a fejlesztésekhez. Ennek következménye, hogy az e-közigazgatási szolgáltatások megszervezése szempontjára

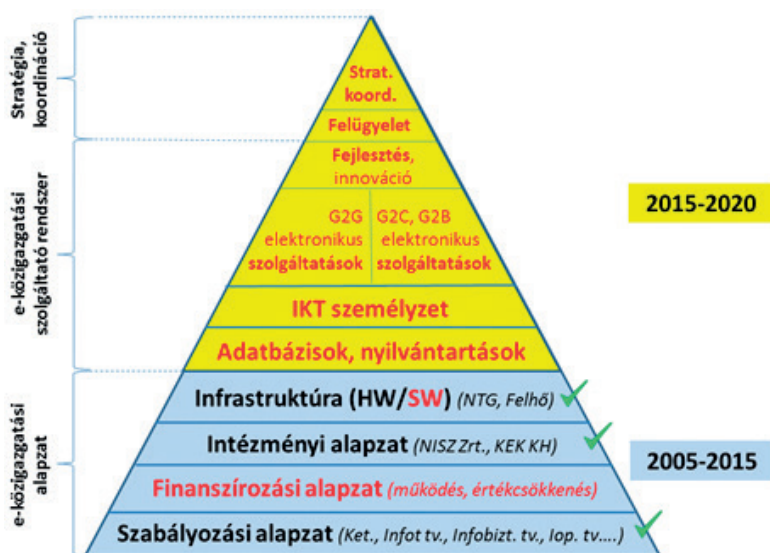
„...mind az uniós forrásból, mind a nemzeti forrásból megvalósuló kormányzati informatikai beszerzések lefolytatásának és a beruházások megvalósításának feltétele az elektronikus kormányzati stratégiai célokhoz és az infokommunikációs infrastruktúrához történő illeszkedés. Az erre irányuló közbeszerzési eljárás megindításának feltétele a belügyminiszter ezt igazoló jóváhagyása.”

ból kulcsfontosságú projektek akadtak el a kiemelt projektszatsornában, más esetben a tervezéshez és a végrehajtáshoz egy teljes kormányciklus sem volt elegendő. Az eddig megvalósult fejlesztések ezek miatt is gyengén kapcsolódnak egymáshoz, illetőleg sok esetben alacsony költség-haszon mutatókkal jellemezhetők.

- Az *e-ügyintézési szolgáltatások igénybevételehez szükséges ismeretek hiánya*: az ügyfelekkel közvetlenül érintkező és a háttértámogatást végző (back office) ügyintézők képzése, motiválása, annyiban nem volt megfelelő, hogy a munkatársak sokszor nem veszik igénybe az egyébként már elérhető elektronikus szolgáltatásokat. Mindemellett a lakosság sem rendelkezik megfelelő ismeretekkel, az ügyfelek nincsenek felkészítve az ügyek elektronikus intézésére.

LEHETSÉGES TOVÁBBHALADÁSI UTAK

A digitális korszakba átlépő magyar közigazgatás fejlődéstörténetének fentebb bemutatott rövid fejezetét, valamint a lehetséges továbbfejlődési utat az alábbi ábrán, egy helyen igyekszem összefoglalni. Ebben a digitális állam egy tízemeletes felépítményként jelenik meg, melyen belül megkülönböztetem azt a szabályozási, finanszírozási, intézményi és infrastrukturális alapot („e-közigazgatási alapzat”), amelyre a digitális állam szolgáltatásai felépíthetők („e-közigazgatási szolgáltatórendszer”), valamint azt a stratégiai és koordinációs szintet, amely az egész felépítményt egyben tartja.



„MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁSI PIRAMIS”

– A DIGITÁLIS ÁLLAM FELÉPÍTMÉNYE (SÁNTHA GY., 2014)

A fenti ábrán fekete színnel jelöltem azokat a szinteket, amelyek esetében véleményem szerint az elmúlt időszakban jelentős előrelépés volt, és pirossal azokat a területeket, ahol további kormányzati beavatkozásokat látok indokoltnak. Ilyen módon jól látható, hogy – egy kivétellel – 2005 és 2015 között lényegében megtörtént a digitális állam megalapozása, amennyiben fontos jogszabályok készültek el: a Ket., (egy átmenti időben az Eksztv.), a nemzeti adatvagyon törvény,²⁹ az info-törvény,³⁰ az elektronikus információbiztonságról szóló törvény,³¹ a közadat törvény,³² az interoperabilitási törvény (Iop. tv.),³³ valamint ezek végrehajtási rendeletei.

Ugyancsak fontos kiemelni a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendeletet, amely az EKG-t 2011-től felváltó Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) jogszabályi alapja, és amely mellett az e-közigazgatási infrastruktúra tekintetében feltétlenül megemlítendő a Kormányzati Felhő Központ (KOF), amely a kormányzati szerverközpont funkciókon túljutva, ezekben a hónapokban felhő alkalmazásközponti szerepbe léphet át. Ezen infrastruktúra rendszerek mögött pedig ma már megkerülhetetlen a több mint ezer főt foglalkoztató – a korábbi Kopint Datorg Zrt.-ből létrejött – Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ), valamint a nyilvántartások működtetésében és az e-közigazgatási alkalmazásfejlesztésekben kulcsszereplővé vált Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH).

Az elmúlt időszak kapcsán a kivételt az e-közigazgatás finanszírozási modelljének hiányában fogalmazom meg. Itt az egész tízemeletes felépítmény vonatkozásában – mind az egyes közfeladatot ellátó szervezeteket, mind az egész intézményrendszert illetően – sürgető feladatként jelentkezik a működtetés, a rendszeres karbantartás, a felújítások, valamint az értékcsökkenés (amortizáció) problémájának megoldása, különös tekintettel arra, hogy az IKT eszközök technikai avulása az átlagosnál rövidebb idő alatt következik be, továbbá, hogy az európai uniós források működési célokra nem használhatók fel.

Az előttünk álló ötéves időszakban a magyar e-közigazgatás szolgáltatórendszerére célszerű összpontosítani, amely így lehetővé tenné, hogy az ügyfelek valóban a digitális korban elvárható módon – a személyes ügyintézés mellett több csatornán, így elektronikusan is – minőségi szolgáltatásokat vehessenek igénybe az államtól, ráadásul úgy, hogy ezáltal ne csak a polgárok (G2C) és a vállalkozások (G2B), de az állam oldalán is (G2G) jelentős mértékű adminisztratív tehercsökkenést lehessen elérni. Ehhez első lépésben teljes körűen fel kellene mérni és technológiai szempontból katalogizálni kellene azt a 2362 db ügyet, amely – a Miniszterelnökség nyil-

29 A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. tv.

30 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

31 Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény.

32 A közadatok újra hasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény.

33 Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény.

vántartásai szerint – ma a közigazgatásban egyáltalán intézhető. Nyilván az ügyintézésben döntő jelentősége van a közigazgatásban *front office* és *back office* területen ügyintézésre alkalmazott személyzetnek, továbbá azoknak az állami nyilvántartásoknak és adatbázisoknak, amelyek az ügyintézés információs alapjai. Utóbbiak esetében adattisztításra, illetőleg adatcseréket lehetővé tevő informatikai fejlesztésekre, míg az apparátus esetében olyan képzésekre van szükség, amelyek megadják az ügyintéző rendszerek szak-szerű használatához szükséges tudást.

Persze, a felsoroltak óhatatlanul igénylik a pótlólagos e-közigazgatási fejlesztéseket, melyek esetében 2015 és 2020 között sokkal inkább a valódi innovációt jelentő alkalmazás- és rendszerfejlesztésekre, mint sem a tömeges infrastruktúrafejlesztésekre érdemes koncentrálni. E tekintetben egyelőre kockázatként jelentkezik, hogy az Európai Bizottság által 215. február 13-án jóváhagyott 2014-2020 közötti időszakra szóló operatív programok között nem szerepelt a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP), mely a közigazgatás-fejlesztési projektek előkészítésében és végrehajtásában óhatatlanul kisebb-nagyobb csúszásokat fog eredményezni.

A fenti fejleményekre – valamint az eljárási kódexek átfogó felülvizsgálatára – is tekintettel, 2015-ben várhatóan meg fog nőni a kormányzati stratégiai koordinációs és a megvalósulás nyomon követésének, monitorozásának jelentősége. Utóbbi feladatok ellátásában a magam részéről kulcsintézménynek tekintem a Ket. 161.§ szakaszában mindössze pár bekezdésben szabályozott Elektronikus Ügyintézési Felügyeletet (EÜF). Ez a szervezet – 2012 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium E-közigazgatási Főosztályán belül kialakítva – jelenleg a Belügyminisztérium E-közigazgatási Főosztálya keretében, mindössze néhány fővel működik. Úgy vélem, az EÜF jelentősége különösen akkor nőne meg, ha a jogalkotó az új közigazgatási eljárási kódex mellett külön törvény(ek)ben szabályozná az elektronikus ügyintézéssel és az elektronikus közigazgatási szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos kérdéseket.

A fentiek még nem eldöntött kérdések. Addig is fontosnak tartom, hogy a közigazgatási vezetők és a szakpolitikai döntéshozók minél előbb felfigyeljenek arra, hogy egy-egy új közigazgatási szolgáltatás kialakításakor mindig egy tízemeletes e-közigazgatási felépítményt kell elképzelniük. Ennek kapcsán pedig – már csak „statikai okokból” is – ügyelni kell arra, hogy a döntéseknek mindig meglegyen a szabályozási, finanszírozási, intézményi és infrastrukturális alapja, valamint, hogy a szolgáltatásokhoz mindig hozzáférhető legyen a megfelelő adatbázis vagy közhiteles nyilvántartás és az elektronikus ügyintézésre is felvértezett személyzet, amelyek nélkül a szolgáltató állam hosszú távú stratégiai célja rövidtávon nem lesz konkrét eredményekre lebontható.